Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

33 709

EU voorstel: Verordening oprichting Europees openbaar ministerie COM (2013) 534[1]

P

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG
Vastgesteld 16 juni 2015

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad[2] (I&A/JBZ) en de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie[3] (V&J) hebben op 26 mei 2015 een mondeling overleg gevoerd met Minister van der Steur van Veiligheid en Justitie over:

– het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (E130041) (EOM 33709).

Van het overleg brengen de commissies bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad,
Ter Horst

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad,
Van Dooren

---

[1] Zie dossier E130041 op www.europapoort.nl

[2] Samenstelling Immigratie en Asiel / JBZ-Raad:
Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregt-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), De Vries (PvdA), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), De Boer (GL), Faber-van de Klashorst (PVV) *(vice-voorzitter)*,Th. de Graaf (D66), Ter Horst (PvdA) *(voorzitter)*, De Lange (Fractie De Lange), Lokin-Sassen (CDA), Popken (PVV), Reynaers (PVV), Scholten (D66), Schrijver (PvdA), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

[3] Samenstelling Veiligheid en Justitie:
Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) *(vice-voorzitter)*, Duthler (VVD) *(voorzitter)*, Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (Fractie De Lange), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

kst-33709-P
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Voorzitter: Ter Horst
Griffier: Van Dooren

Aanwezig zijn twaalf leden der Kamer, te weten: Van Bijsterveld, Duthler, Engels, Franken, Gerkens, Ter Horst, Koole, Lokin-Sassen, Ruers, Schrijver, Swagerman en De Vries,

en Minister van der Steur van Veiligheid en Justitie, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

Aanvang 14.50 uur.

De **voorzitter**: Ik heet eenieder van harte welkom. Gezien de beperkte tijd stel ik voor om alle plichtplegingen achterwege te laten. We hebben slechts één agendapunt, namelijk dat van het Europees Openbaar Ministerie (EOM).
Mijnheer Van der Steur, wij kennen u als rapporteur over dit onderwerp, maar wij spreken u nu uiteraard aan als Minister. Op 15 en 16 juni aanstaande gaat u naar Brussel om daar te overleggen met de collega's. Wij willen heel graag weten wat het standpunt is van de Nederlandse regering ten aanzien van het EOM en wat er op dit moment in Brussel speelt.
In het kennismakingsoverleg met u zijn er wel vragen aan u gesteld, maar wij hebben geen inhoudelijke antwoorden van u kunnen ontdekken op de vragen over dit onderwerp. Wij hopen dan ook dat het nu wel lukt om die te verkrijgen. Ik hoef de Minister niet te vertellen dat de meerderheid van deze commissie en dus ook die van de Kamer, zich destijds voor de gelekaartprocedure heeft uitgesproken.
Het woord is aan de Minister.

Minister **Van der Steur**: Hartelijk dank. Ik stel het zeer op prijs dat ik in de gelegenheid ben, al is het slechts heel kort, om aan uw verzoek te voldoen.
Ik schets eerst de situatie. De gelekaartprocedure is door negentien parlementen uit elf landen ondertekend. Vervolgens heeft de Europese Commissie, in de persoon van de toenmalige Europees Commissaris, geen reden gezien om het voorliggende voorstel aan te passen. Tussentijds is een aantal voorzitterschappen gepasseerd. De voorzitterschappen hebben zich in hoge mate ingezet om het voorstel in overeenstemming te brengen met het gevoelen van de meerderheid van die negentien parlementen. Met name ten aanzien van de structuur van het voorgestelde Europees Openbaar Ministerie zijn enorme veranderingen doorgevoerd in vergelijking met het oorspronkelijke Commissievoorstel. Dat voorstel ging uit van één Europees openbaar aanklager die in een soort hiërarchische structuur leiding zou geven aan de activiteiten van het Europees Openbaar Ministerie in de lidstaten. Door de inzet van de voorzitterschappen en de gevoerde onderhandelingen is er nu een collegemodel waarin de uitvoerende bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie veel meer worden uitgevoerd door de Openbaar Ministeries van de lidstaten. De huidige stand van zaken is dat er structureel een ander Europees Openbaar Ministerie wordt voorgesteld dan destijds.
Dat heeft consequenties voor de werking van het systeem. Er ligt in het huidige voorstel veel meer verantwoordelijkheid bij het Openbaar Ministerie van de lidstaten. Er is gekozen voor het Europees Openbaar Ministerie als overkoepelend orgaan, terwijl de uitvoering ligt bij de gedelegeerd Europees aanklager. De structuur is dus helemaal veranderd. Dat heeft overigens ook tot gevolg dat – dit maakt de Nederlandse positie anders – van die negentien parlementen de meerderheid heeft aangegeven dat het geen bezwaar meer heeft tegen het voorliggende voorstel.

De Nederlandse regering heeft zich nog niet uitgesproken voor of tegen een Europees Openbaar Ministerie, maar het ziet ernaar uit dat er van die overgrote club van parlementen, slechts nog weinig zijn die echt structurele bezwaren hebben tegen invoering van het EOM.
Zoals ik zei heb ik, heeft de regering, geen standpunt ingenomen, omdat de Kamer een motie heeft ingediend waarin staat dat de regering niet wordt geacht in te stemmen met het door de Europese Commissie gedane voorstel. Daarbij komt dat de onderhandelingen nog niet in die fase zijn gekomen dat het nieuwe voorstel aan de Tweede Kamer en de Senaat kan worden aangeboden. Ik vind wel dat dit moet gebeuren, want er ligt een duidelijke uitspraak ten aanzien van het oude voorstel. Zodra de fase is aangebroken om het nieuwe voorstel aan de Staten-Generaal voor te leggen, zal ik dat doen. Ik zal binnenkort een brief sturen aan beide Kamers waarin ik veel uitgebreider, op detailniveau, uitleg wat de huidige stand van zaken is.
Anders dan mijn voorganger, heb ik gezegd dat we het position paper van de Tweede Kamer kennen dat door de toenmalige rapporteur is opgesteld. De Eerste Kamer heeft daarover gezegd dat zij daar in enige vorm van meerderheid wel iets voor voelt, zonder dat te onderschrijven. Dat position paper heb ik wel als uitgangspunt genomen, ook voor de inbreng in de onderhandelingen, wetende dat er, op het moment dat die onderhandelingen in die richting tenderen, een kans bestaat dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zeggen: dan zijn we langzamerhand eigenlijk wel in de buurt gekomen van dat wat wij hadden gewild. Nieuw is dus dat wij, zonder positie in te nemen, hebben aangegeven waar de bezwaren liggen van de Tweede Kamer en waar een deel van de bezwaren van de Eerste Kamer ligt. Dat wil niet zeggen dat het voorstel het position paper volledig zal gaan volgen. Er zal een serieus moment komen waarop ik als Minister namens de regering het eindresultaat voorleg aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer met de vraag wat zij daarvan vinden.

De **voorzitter**: U zegt dat de lidstaten de uitvoering gaan doen. U omschrijft dus wat de lidstaten gaan doen. Wat gaat het EOM dan zelf doen?
Wat gaat u op 15 en 16 juni inbrengen? Brengt u in dat de Nederlandse regering nog geen standpunt heeft of gaat u iets anders zeggen?

Minister **Van der Steur**: Voor de helderheid zeg ik dat het systeem als volgt in elkaar zit. Het Europees Openbaar Ministerie bestaat uit een college. Daarin zit volgens het huidige voorstel namens Nederland een aanklager. Dat college houdt ruggenspraak – er wordt nog gediscussieerd over de mate waarin dat gaat gebeuren – met de gedelegeerd Europees aanklager. Dat is wederom een Nederlandse officier van justitie. Deze Nederlandse officier van justitie die dus als Europees gedelegeerd aanklager onderdeel is van het Europees Openbaar Ministerie, wordt geacht leiding te geven aan het opsporingsonderzoek. Dat opsporingsonderzoek wordt in overleg met het Nederlandse Openbaar Ministerie en eventueel met de Nederlandse politie gedaan. Zo is het systeem ingericht.
De democratische controle – ik weet dat dit één van de belangrijke punten is van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer – zal nog best ingewikkeld zijn. Inmiddels is overigens wel inzichtelijk dat die Europees aanklager, de hoofdaanklager, geacht wordt om ook in de nationale parlementen uitleg te geven over het beleid dat het Europees Openbaar Ministerie voert. Dat is een van de dingen die voortvloeit uit het position paper van de Tweede Kamer. Dit betekent niet dat het Openbaar Ministerie een eigen rol heeft. Voor zover het Openbaar Ministerie een eigen rol heeft, valt die onder de verantwoordelijkheid van het Europees Openbaar Ministerie.
Op 15 en 16 juni zal ik, zoals mijn voorganger dat eerder gedaan heeft, vasthouden aan de bezwaren van het Nederlandse parlement tegen het voorstel tot het instellen van een Europees Openbaar Ministerie. Ik zal, als

het bijna zo ver is – er gebeurt heel veel op dit moment – ook aangeven op welke punten het voorstel zoals dat er ligt, nog niet voldoet aan de door het parlement gestelde eisen. Ik kan dus niet instemmen voordat ik het voorstel met de Kamers heb besproken.

De heer **Schrijver** (PvdA): Betekent dit dat de regering nog steeds geen standpunt heeft? U verwijst alleen maar naar het parlement, maar ik kan mij voorstellen dat de regering ook de verantwoordelijkheid heeft om een standpunt in te nemen in het licht van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die u hebt geschetst.

De heer **Swagerman** (VVD): Voorzitter. Dank dat ik de gelegenheid krijg om de Minister een vraag te stellen over de naar mijn idee meest prangende kwestie. De Minister benoemt deze wel in het licht van de structuur van het Europees Openbaar Ministerie en de nationale organisatie, maar volgens mij is de primaatkwestie het meest prangend: wie gaat er voor? Is dat het Europees Openbaar Ministerie of is dat de nationale entiteit?
Ik doe de Minister de suggestie om, als er in de onderhandelingen een standpunt moet worden ingenomen, los van die structuur – structuren werken volgens mij niet zonder duidelijke instructies – het primaat te leggen bij de nationale entiteit, tenzij het OM van de lidstaat wat de voortgang betreft onmiskenbaar tekortschiet. Het Europees Openbaar Ministerie kan natuurlijk best een heel goede aanvullende rol spelen ten aanzien van de Europese fraude. Zou dat een onderhandelingspositie kunnen zijn?

Mevrouw **Gerkens** (SP): Daar sluit ik graag bij aan.
De Minister zegt dat hij straks uitgaat van de positie die de Kamers hebben ingenomen. Er zijn echter nogal wat verschillen in positie: de Tweede Kamer is met het voorstel van de voormalig rapporteur bezig geweest en in de Eerste Kamer is daar verdeeldheid over. Welk standpunt neemt de Minister dan in?

De heer **Franken** (CDA): In aansluiting op de vraag van met name de heer Swagerman, vraag ik het volgende. In de discussie wordt gesproken over «nee, tenzij» of «ja, mits». Kunnen we het zo zien dat het Europees Openbaar Ministerie alleen zal optreden in het geval dat het nationaal OM in gebreke blijft?
Wie is de politiek verantwoordelijke voor de beslissingen van het Europees OM? Is dat het Europees parlement, de Europese Commissie of de Raad van Ministers?

Minister **Van der Steur**: Voorzitter. Dank voor de nadere vragen. De eerste vraag is of de regering zelf geen standpunt heeft. De regering zal een standpunt formuleren, maar zij zal dat pas doen nadat zij weet hoe het voorstel eruit ziet. Het is gepast om als je van het parlement de opdracht hebt gekregen om met een bepaald voorstel niet in te stemmen en – in dit geval – de Tweede Kamer een duidelijke uitspraak heeft gedaan over hoe zij het voorstel wil zien, dat voorstel als uitgangspunt te nemen voor de gesprekken die je met andere landen voert. Dit doe je, wetende dat het geen zin heeft om een standpunt in te nemen als het voorstel totaal niet lijkt op dat van de Tweede Kamer. Zo realistisch ben ik als Minister en als oud-Kamerlid ook wel weer. Ik weet ongeveer hoe dat gaat. Het is dan heel goed en misschien ook wel stoer om een standpunt in te nemen dat volstrekt tegengesteld is aan de wensen van de Tweede Kamer, maar de vraag is of dat op langere termijn voor de Minister zo verstandig is.
Onder anderen de heer Franken stelde de vraag wie er voorgaat. In het position paper van de Tweede Kamer staat heel duidelijk dat wenselijk is dat het nationaal Openbaar Ministerie fraude gewoon vervolgt met

Europese subsidies. Doet het dat niet goed, kan het dat niet of wil het hulp, dan kan het Europees Openbaar Ministerie worden gevraagd. Ik heb ook als Minister vastgesteld dat er bij de lidstaten geen enkel draagvlak is om dat systeem over te nemen. Dat is er niet bij de Commissie, niet bij het Europees parlement en evenmin bij de regeringen waarmee ik inmiddels gesproken heb. Dat punt zal dus waarschijnlijk niet worden binnengehaald.
De vraag is – een aantal landen heeft behoefte aan een antwoord daarop – hoe er vervolgens mee wordt omgegaan. Je ziet dan wel een beweging in die richting. Ik heb net geprobeerd om dat uit te leggen; er wordt steeds meer geschoven met die bevoegdheid. Het ziet ernaar uit dat men bereid is om een soort complementaire bevoegdheid in stand te houden voor het Openbaar Ministerie van de lidstaten, maar dan wel met een soort voorkeursrecht van de zijde van het Europees Openbaar Ministerie. Het Europees Openbaar Ministerie wel kan toelaten dat een nationaal Openbaar Ministerie vervolging inzet maar het Europees Openbaar Ministerie kan dat wel naar zich toe halen. Dat is niet wat de Tweede Kamer in haar position paper heeft opgeschreven. Zonder enige twijfel – dat zeg ik ook tegen de heer Swagerman – zal dat een punt van discussie worden.
Gevraagd werd welk standpunt ik inneem. Ik ken op dit moment slechts één uitgewerkt standpunt, namelijk dat in het position paper van de eerste rapporteur. Inmiddels heeft de Tweede Kamer een nieuwe rapporteur benoemd, namelijk de heer Recourt van de PvdA-fractie. Ik heb begrepen dat de Eerste Kamer binnenkort met hem spreekt. Zodra er vanuit die positie een nieuw of een ander standpunt komt, zal ik daar uiteraard kennis van nemen. Ik merk overigens op dat de nieuwe rapporteur, net zoals de vorige, door mij en ambtelijk door mijn departement wordt ondersteund en ik houd hem naadloos op de hoogte van de ontwikkelingen in Europa.
Verder werd gevraagd waar het politieke primaat ligt. De heer Franken vroeg wie controleert, wie politiek verantwoordelijk is. De politieke verantwoordelijkheid in het huidige stelsel berust bij het Europees parlement. Dat krijgt een jaarverslag van het Europees Openbaar Ministerie en kan dan ook de Europees openbaar aanklager op het matje roepen om daarover verantwoording af te leggen. Tegelijkertijd lijkt het nu zo te zijn dat, op instigatie van met name Nederland er een bevoegdheid ontstaat voor de nationale parlementen om die Europees openbaar aanklager of zijn vervanger naar een nationaal parlement te roepen. Die is volgens het voorstel dat ter onderhandeling voorligt verplicht om daaraan tegemoet te komen. Zodoende kan het parlement rechtstreeks met de Europees openbaar aanklager van gedachten wisselen over de activiteiten die in de lidstaten hebben plaatsgevonden. Mijn persoonlijke mening is dat dit ook wel zo moet zijn, want anders heb je niemand meer met wie je als nationaal parlement kunt praten over opsporingsactiviteiten in de lidstaten.

Mevrouw **Gerkens** (SP): De Minister zegt dat hij slechts één stuk kent, namelijk het stuk dat is aangenomen door de Tweede Kamer. Ik benadruk dat de Eerste Kamer daar geen klap op heeft gegeven, als ik het even zo plat mag zeggen. Daar is de stemming nog verdeeld.

Minister **Van der Steur**: Dat weet ik. Ik weet ook dat de vorige rapporteur zijn uiterste best gedaan heeft om die klap van de Eerste Kamer daarop wel te krijgen. Dat zou hem ook enorm geholpen hebben in de onderhandelingen. Nu was er slechts één Kamer die de gelekaartprocedure had ondersteund en daarvoor stond. Voor de toenmalig rapporteur is het misschien jammer dat de Eerste Kamer er geen klap op heeft gegeven. Ik realiseer mij dus, ook gegeven de discussie die de Eerste Kamer met de rapporteur heeft gevoerd, dat de meningen in de Eerste Kamer verdeeld

zijn. Veel van de zorgen die de Tweede Kamer op papier heeft gezet, heb ik echter ook in de Eerste Kamer gehoord. Als het verloop van de onderhandelingen is zoals ik dat inschat, zal op een groot aantal terreinen aan de verzoeken van de Tweede Kamer tegemoet kunnen worden gekomen, behalve aan het verzoek op het cruciale punt van de bevoegdheidsverdeling. Ik heb daarover in de afgelopen weken met veel collega-ministers gesproken en heb begrepen dat daar echt geen draagvlak voor is.

De **voorzitter**: Dank voor de inhoudelijk goede beantwoording.

Minister **Van der Steur**: Voorzitter, na uw opmerking over de inhoudsloze vorige bijeenkomst vond ik dat dit nodig was.

De **voorzitter**: Ik dank de Minister, zijn ambtenaren en de leden en sluit het overleg.

Sluiting 15.09 uur.